



# 論説 現代中国の憲法保障（二・完）：構築と 隘路

著者	土屋 英雄
雑誌名	筑波法政
巻	44
ページ	1-26
発行年	2008-02-15
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2241/00156122">http://hdl.handle.net/2241/00156122</a>

論説

現代中国の憲法保障（二・完）

——構築と隘路——

土屋英雄

〔目次〕

序

第一章 憲法監督の制度、現実、改革

第一節 憲法監督の概念

第二節 憲法監督の制度と現実

第三節 憲法監督をめぐる新しい動き

第四節 憲法監督の改革構想

第二章 司法権と憲法適用

第一節 人民法院と憲法適用

第二節 人民法院の独立性の問題

一 人民法院の独立裁判権の不全性（以上、本誌第四十二号）

二 司法機関に対する人民代表大会（およびその常務委員会）の監督（以下、本号）

### 第三章 憲法保障の究極的隘路

第一節 中国共産党の統率的指導権

第二節 中国共産党と憲法制定・改正の建議権

第三節 中国共産党は憲法監督の対象となり得るか

結語

## 二 司法機関に対する人民代表大会（およびその常務委員会）の監督

憲法上、中国の国家権力は人民に属し、かつこの国家権力は統一不可分であり、人民が国家権力を行使する機関は人民代表大会である。人民代表大会は国家権力を直接に行使するほかに、その他の国家機関に授權して分業的に行使させる。司法機関たる人民法院の創出母体は人民代表大会であり、人民法院の裁判権は人民代表大会からの授權に基づく。よって、人民法院の独立裁判権も人民代表大会の統一的な国家権力の下での相対的独立権限であり、人民代表大会の監督を受ける。<sup>(61)</sup>

問題は、監督の内容と範囲であり、特に個別的事件の監督については、中国内の研究者のなかのみならず、司法機関のなかでも見解が鋭く対立している。一九九九年、全人代常務委員会の内務司法委員会が全人代常務委員会に提出した「裁判・檢察機関の重大な違法事件の監督実施に関する決定（草案）」議案が、全人代常務委員会での二回の会議における激烈な論争の末、審議中止に追い込まれたのは、個別的事件の監督をめぐる対立の深さを示している。<sup>(62)</sup> この対立は、

合憲か違憲かの対立に連動している。憲法解釈上の対立の内容を、張澤濤は以下のように整理している。<sup>(83)</sup>

合憲説の根拠は、次のようなものである。憲法第一二六条は、「人民法院は、法律の定めるところにより、独立して裁判権を行使し、行政機関、社会团体および個人の干渉を受けない。」と規定しているが、この内容からして、憲法は決して、人民法院が独立して裁判権を行使するときに権力機関の干渉を受けないとは定めていない。これと相応して、「地方各級人民代表大会および地方各級人民政府組織法」第四条は、地方各級人民代表大会常務委員会の職権の一つは、「その級の人民政府、人民法院および人民檢察院の活動を監督し、その級の人民代表大会の代表と連携し、上述の機関と国家勤務員に対する大衆の申立と意見を受理する。」と規定している。よって、人民代表大会が法院に対して個別的事件の監督権を行使するのは、憲法と法律に根拠がある。

他方、違憲説の根拠は次のようなものである。国家機関の間の職権は必ず合理的な分業を行わなければならない、マルクス主義者は立法、行政、司法の三権は不分と主張すると考えるのは、マルクス主義に対する重大な誤解であり、人民代表大会が個別的事件の監督権を行使するのを主張するのは、実質的に、立法権と司法権を人民代表大会の一身に集中させることである。また、憲法はすでに論理的に、法院に対する人民代表大会の個別的事件の監督を否定している。というのも、憲法第七三条は、「全国人民代表大会は、全国人民代表大会の開会中、また全国人民代表大会常務委員会構成員は、常務委員会の開会中、法律の定める手続にしたがい、國務院または國務院各部、各委員会に対し、質問書を提出する権利を有する。質問を受けた機関は責任をもって回答しなければならない。」と規定している。この条文の立法原意からして、立法者は、裁判権、檢察権の働きと行政権の働きの間には本質的差異があるとすでに認識しており、人民法院と人民檢察院が独立・自主的に裁判権と檢察権を行使するのを保障するために、法院の裁判活動に対する人民代表大会の監督を弱化すべきであり、よって、人民代表大会は法院に対して質問権を行使すべきでない。さらに、憲法第

六二条一四号は、全国人民代表大会の職権として「戦争と平和の問題の決定」を規定し、同時に、憲法第六七条は、全国人民代表大会常務委員会に中央軍事委員会の活動を監督する職権を賦与しているが、しかし、全国人民代表大会およびその常務委員会は、これまで軍事委員会の具体的活動に対して監督を行ったことはない。この意味からして、人民代表大会およびその常務委員会は、法院の裁判活動に対しては、軍事委員会の活動に対するのと同様に、いわゆる個別的事件の監督を行ってはならない。

以上のように学説を整理した張澤濤自身は、合憲説の立場から、違憲説の論拠を次のように批判している。

第一に、違憲説の理由の一つは、一九八二年憲法の本意は法院の裁判活動に対する人民代表大会の監督を弱化させようとした、ということである。しかし、事実は逆であり、一九八二年憲法の制定者達の意図の一つは、法院の裁判活動に対する人民代表大会の監督を強化することを望んでいた。これを、法院の独立裁判権に対する一九八二年憲法と一九五四年憲法の規定の比較からみてみよう。一九八二年憲法の第一二六条は、「人民法院は、法律の定めるところにより、独立して裁判権を行使し、行政機関、社会团体および個人の干渉を受けない。」と規定し、一九五四年憲法の第七八条は、「人民法院は独立して裁判を行い、法律にのみ服従する。」と規定している。つまり、一九八二年憲法は、法院が裁判権を行使するときに、行政機関、社会团体および個人の干渉を受けないと規定しているだけで、人民代表大会およびその常務委員会を含んでいない。これに対して、一九五四年憲法は、人民法院が裁判権を行使するときに、権力機関、行政機関、社会团体の干渉を受けないことを規定している。全人代常務委員会委員長（当時）の彭真も、一九八二年憲法について、この改正は司法活動に対する党の指導と司法に対する人民代表大会の監督を強化するのに有利である、としている。

第二に、人民代表大会の個別的事件の監督と人民代表大会が裁判権を行使することは同一の概念ではない。国家機関

の間の権力は合理的な分業が行われることが必要であり、人民代表大会は法院に直接代替して裁判権を行使すべきではないが、しかし、これと個別的事件の監督権は同等のものではない。憲法学界の通説に基づけば、人民代表大会およびその常務委員会は国家の権力機関であり、それは国家の「一府両院（政府と法院・檢察院）」を創造し、行政権、裁判権、檢察権を政府（行政機関）、法院、檢察院に委託し行使させ、人民代表大会およびその常務委員会は、権力の最終的掌握者として、行政活動、裁判活動、檢察活動に対して監督を行う。よって、この種の監督は、権力を直接行使することとは異なる。

第三に、人民代表大会およびその常務委員会が中央軍事委員会の具体的活動に対して監督を行っていないことによつて、人民代表大会は法院に対する個別的事件の監督権を享有すべきでないとするのは、概念転換のきらいがある。というのも、中央軍事委員会の活動と法院の裁判活動の間には本質的区別があり、軍隊は必ず歩調を一致させなければならず、下級は無条件で上級に服従しなければならない。井岡山の土地革命の時期から、わが党は、党が銃を指揮するという觀念を確固として樹立し、軍隊活動に対する党の絶対一元的指導を強調し、よつて、人民代表大会および常務委員会は通常は軍事委員会の活動を監督していない。かつ、軍隊活動の多くは国家の軍事秘密に関係し、もし人民代表大会およびその常務委員会が軍事委員会の活動に対して監督を行うことができるとすれば、その前提条件は軍隊の活動は必ず透明でなければならないということになるが、これでは国家の軍事機密は漏出することになり得る。

第四に、憲法は、人民代表大会およびその常務委員会が法院に対して質問権を行使することができると明確に規定していないとしても、憲法公布後に全人代が制定した三つの法規（「地方各級人民代表大会および地方各級人民政府組織法」、「全国人民代表大会および地方各級人民代表代表法」、「全国人民代表大会常務委員会議事規則」）はこの職権を明定している。憲法は原則性の規定を置き、具体的には下位の法規で定められる。下位の法規が憲法のと一致す

るならば、その法規は憲法的根拠があることになる。上記の三つの法規の内容は憲法の精神に合致しており、質問権は人民代表大会の個別的事件の監督権の重要な表現形態であり、よって人民代表大会およびその常務委員会が法院に対して個別的事件の監督権を行使するのは憲法的根拠がある。

張澤濤のこの論は、第三の点を除いて（これは憲法外の論拠である）、一九八二年憲法の解釈として一定の説得力がある。法院に対する人民代表大会の監督の問題については、共産党と行政権による「外部」からの、および法院の「内部」での指導ないし干渉のなかでの活動を余儀なくされている現在の司法機関のありようからして、また裁判官の自治・自律の能力と物的条件の低さおよび司法の不正・腐敗の広がりからして、それまで「飾り物」的存在であった人民代表機関の権威と地位を向上させる方策の一環としての法院に対する人民代表機関の監督の強化は、中国の司法の独立へ向けての内在的發展段階の一里塚とも位置づけられ得るかもしれない。<sup>65</sup>だが、かりに個別的事件の監督が当面、容認されるにしても、その実際の監督内容はやはり問題となり得よう。

実際の監督に関して、人民代表大会制度が中国の根本的政治制度であるとされるところから、個別的事件の監督をできるだけ広く認めようとする見地がある。これによれば、監督は、事前、事の進行中、事後のいずれ段階においても許され、その監督権行使の主たる方式は、①報告の聴取、②評議・評価、③質問書の提出、④法院の職権行使過程中の重大な違法行為に対する調査委員会による組織的調査、⑤違法性が確実な個別の事件に関する建議、決定または「法律監督書」（この書を受け取った機関、個人は一定の期限内に執行状況報告をその級の人民代表大会常務委員会に提出しなければならぬ）の発出、⑥公民・組織からの申立・告発の受理（このうち人民代表大会が自ら処理できる事件は調査を組織して決定を出す）等である。<sup>66</sup>また、地方の実践上においても、これらに近い方式が用いられている。<sup>67</sup>

他方、できるだけ狭く限定しようとする次のような見地もある。人民代表大会が個別の事件に関する法院の報告の聴

取・質疑・視察を行うことは許されるが、しかし、①調査委員会を組織して事件を直接に審査すること、②事件処理に関する具体的な建議または決定を出すこと、③すでに効力を発している判決の一方の当事者を支持すること、④事件と利害関係のある代表が当該事件の監督活動に加わること、⑤法院の判決の取消ないし変更を行うこと、⑥地方の利益を保護するという観点から事件の審理を監督すること（いわゆる「地方保護主義」）であり、中国では根強い。これは法院にもある「司法的・地方保護主義」<sup>(65)</sup>、⑦行政機関が人民代表大会の監督活動を通して個別の事件に関与すること等は、防止し、あるいは避けなければならない。<sup>(66)</sup>

この論は、人民代表大会による法院活動の代替および監督権の乱用を抑止することに重点を置いているものであるが、当面はともかく、今後、司法改革が遂行され、かつその成果が定着した段階では説得力をもちはじめであろう。<sup>(67)</sup>

(60) 「司法機関」の意義について、それは人民法院、人民檢察院、公安機關（国家安全機關を含む）、司法行政機關を指すとすると、公安機關、司法行政機關は行政執法機關に属し人民政府の職能部門であるとして、人民法院と人民檢察院に限定する説がある。いずれにしても、ここでは主に人民法院との関係で考察することにする。

(61) 最近においても、第一〇期全人代第四回會議での全人代常務委員會工作報告（二〇〇六年三月九日）において、委員長の呉邦国は、中国の人民代表大会制度は西側資本主義国家の「三権鼎立」とは本質的に異なり、裁判機關は人民代表大会の監督を受けることを強調している（『新華月報』二〇〇六年八期、六四頁）。また、人民代表大会との関係での人民法院の権限の相対性は、南通市經濟技術開發区が法院を設立するのを最高人民法院が承認したことは全国人民代表大会およびその常務委員會の権限を侵害する違憲違法の行為であると批判されていることにも表れている（劉松山「開發区法院是違憲違法設立的審判機關」『法学』二〇〇五年五期、二二六頁以下）。

(62) 張澤濤「個案監督亟須澄的三個誤識」『法商研究』二〇〇五年二期、九五頁参照。

(63) 同上、九七頁。

(64) これについては、たとえば、方立新「司法改革的動因及其制度設計」『浙江大學學報（人文社科版）』二〇〇一年六期、一一



一頁、劉夢蘭「我国司法独立现实体现及其局限」『湖南商学院学报』二〇〇二年二期、八六頁等参照。その他、最高人民法院裁判官の劉会生が、司法の不正・腐敗の根本原因を現行の法院管理制度に求め、そしてその制度の欠陥として、司法権の地方化、法院内部の管理の行政化、裁判官の非職業化をあげているのが注目される（「人民法院管理体制改革的几点思考」『法学研究』二〇〇二年三期、一二頁以下）。

(65) ただし、現段階では個別的事件の監督においても「党の統率的指導」が前提とされていることからすれば、この意義も限られる。李伯鈞「關於個案監督的幾個問題」『法学雜誌』一九九九年四期、七頁参照。

(66) 王凡「淺議地方人大案的個案監督」『現代法学』一九九八年一期、九七頁以下参照。その他、王磊・前掲『憲法的司法化』（一二二頁以下）は一〇種の方法を掲出している。個別的事件の監督を合憲とする張澤濤もこの見地の範疇に属するが、いくらか限定的である。張澤濤は、個別的事件の監督についてのこれまでの学界での定義は妥当でないとして、自身は、「個別的事件の監督は、人民代表大会およびその常務委員会が、法院が訴訟手続に違反して事件を審理したこと、あるいは法院が下し効力の発生した判決に誤りがある客観的可能性があること、あるいは裁判員が私利のため法を曲げたり収賄したりしたことを見出した場合、監督権の行使を通して、法院がそれを是正し、かつ法定手続にしたがって関係者の責任を追及することを要求することを目指す。」と定義している。そして、この定義に次の条件を付している。①人民代表大会およびその常務委員会が個別的事件の監督権を發動する理由は、効力の発生した判決に誤りが確実に存在すること、法院が訴訟手続に違反して事件を処理したと、裁判員が私利のため法を曲げたり収賄したりしたことに限られる。②個別的事件の監督権はその行使の過程において、ただ各級の人民代表大会およびその常務委員会の集団的名義で行われることができるだけであり、個々の人民代表大会代表はこの権力を行使することはできない。しかし、現実には個々の代表がこの権力を行使している状況がみられるが、これは人民代表大会制度に悪影響を与えている。③人民代表大会およびその常務委員会は、個別的事件の監督権を行使するときに法院の独立裁判権に干渉することはできない。これには三点が含まれる。まず、もし人民代表大会およびその常務委員会が、法院の判決に誤りが存在すると考えても、判決無効を宣言することができないだけでなく、直接に判決を変えることもできない。できるのは、個別的事件の監督権の行使の名義でもって、法院が裁判監督手続に従って改めて審理と裁判を行うように要求することだけである。次に、法院が審理中の事件については、状況の相違に応じて区別しなければならない。人民代表大会およびその常務委員会がもし事件の実体問題に対する法院の判断が正確でないと考えても、自分たちの意図に従って審理と裁判を行う

よう法院に要求することができないだけでなく、実体問題について自分たちの見解を発表することもできない。できるのは、判決が効力を発生した後に、法院が裁判監督手続に従って、改めて審理を行うよう建議することだけである。法院が手続に違反して事件を審理したともし考えれば、人民代表大会およびその常務委員会は、個別的事件の監督権の行使の名義でもって法院がそれを是正し、かつ関係者の法的責任を追及するよう要求すべきである。さらに、もし人民代表大会およびその常務委員会が、裁判員が収賄とか故意に法を曲げて裁判したのを見出した場合、事件が審理中かすでに終結しているかにかかわらず、人民代表大会およびその常務委員会は立件調査することができる。もし証拠調査の結果、事実であれば、人民代表大会は法に依ってその裁判官を罷免し、かつ檢察機關に引渡し刑事責任を追及させるべきである（前掲「個案監督亟須澄的三个誤識」九六頁以下）。

(67) 卓越「地方人大監督機制研究」（人民出版社、二〇〇二年、一九三頁以下）は、地方の人民代表大会の司法監督の法令上の実践方式として、以下を掲出・説明している。①活動報告の聴取・審議、②質問、③検査と視察、④特定問題の調査、⑤大衆の来信・來訪、申立、告発の受理、⑥司法機關の活動の評議、⑦意見提出、⑧執法検査、⑨決議・決定、⑩罷免。また、これらは、二〇〇六年制定の「中華人民共和國各級人民代表大会常務委員会監督法」で、統一的に規定された。

(68) 王晨光「論法院依法独立審判和人大对法院個案監督的衝突及其調整機械制」『法学』一九九九年一期、一三三頁参照。

(69) 現段階でも、最高人民法院と全国人民代表大会との関係に限ってのものであるが、個別的事件の監督以前に、①全国人民代表大会に対して最高人民法院の活動報告を要求する「法院組織法」、②全人代代表と全人代常務委員会委員が最高人民法院に質問書を提出できることを定めている「全国人民代表大会および地方各級人民代表大会代表法」と「全国人民代表大会常務委員会議事規則」は憲法の精神に合致していないとする論が最近、提示されている（左衛民、馮軍「以監督權為視覚——最高法院與全国人大關係的若干思考」『社会科学研究』二〇〇五年四期、八二頁以下）。

### 第三章 憲法保障の究極的隘路

#### 第一節 中国共産党の統率的指導権

共産党の統率的指導の不可侵性は、中国の憲法保障上の最大かつ根源的な問題である。

国家に対する共産党の指導権は、一九五四年憲法では明確に規定されていなかった。いわば「密教」的であったのである。ところが、共産党の指導権が具体的に公然と規定された憲法があった。「顕教」化である。文化大革命の時期に制定された一九七五年憲法である。「顕教」化である（一九七八年憲法も一定の「顕教」性を残していた）。

一九七五年憲法は、序言でなく本文のなかで、国家に対する共産党の指導権を明記していた（第二条、一五条、一六条、一七条、二六条<sup>70</sup>）。共産党の指導権が、「革命」的状况のもとで「顕教」化したのである。そして、共産党の指導権は、「改革・開放」路線下の現行の一九八二年憲法<sup>71</sup>下で再び後景へ移されることになった。すなわち、当該憲法は、中国の社会主義国家建設が共産党の指導下で遂行されること等を憲法序言で規定しているのみで、本文のなかでは何ら明文で規定していない。この規定の仕方からすれば、中国も対外的には、共産党の指導は「主に思想・政治上のもの」と説明することができるし、そう説明している。だが、対内的には、憲法の「解釈」<sup>72</sup>を通して、共産党の指導の「顕教」的内容はいまだ厳然と維持されている。

共産党の統率的指導のありようの変革が全く志向されてこなかったわけではない。一九七八年末からの「改革・開放」路線下で、建国後三〇年にわたる国家に対する共産党の「一元的指導」から「分離式指導」への移行が模索されてきた。だが、これも一九八九年の天安門事件によって頓挫した。その後も、共産党の強力な指導下で、複数政党制へ向けたの「中国民主党」の結成の動き（一九九八年）に対する弾圧、共産党指導者の居住地区「中南海」前で前代未聞の座り込み（一九九九年）を強行した宗教的気功集団「法輪功」に対する厳しい取締り等を行っている。<sup>73</sup>

だが、西側のマス・メディアの注目を浴びやすいこうした事例とは別次元での改革の要求も中国内で確実に強まってきている。一つは、法治の確立への改革要求であり、もう一つは、経済的土台の変移に沿う改革要求である。

法治の確立への改革要求との関連では、一九七八年末に「改革・開放」路線へ転換したあとも、長らく「法制」とい

う概念を用いるのが中国では支配的であったが、一九九七年九月の共産党第一五回全国代表大会での報告のなかで、江沢民は中国の指導者として初めて、「法制」とともに「法治」という概念を正式に用いた。<sup>(73)</sup>さらに、一九九九年三月、第九期全国人民代表大会第二回会議は憲法を改正し、「社会主義的法治国家」(第五条一項)という文言を入れた。そして、この憲法規定を基礎として、一九九九年一月、国務院は「法による行政を全面的に推進することに関する決定」を發布し、さらに二〇〇四年三月、同じく国務院は、今後一〇年間の法による行政を全面的に推進する指導思想、具体的目標、基本原則と要求、主要任務と措置等を規定した「法による行政の全面的推進の実施綱要」を發布した。当該綱要は、「必ず憲法の權威を維持し、法制の統一性と政令の通用性を確保しなければならない」としており、当該綱要が予定通り現実化されていくとすれば、法治の確立へ向けての一定の基礎固めの役割を果たし得るでなろう。

経済的土台の変移に沿う改革要求については、一九九九年の憲法改正で、非公有制經濟が社会主義的市場經濟の「重要構成要素」であると明記され、また二〇〇四年の憲法改正で、私有財産權が規定された。市場經濟化はこれまで中国の經濟發展の驅動力であったが、しかし、今後、「安定・團結」を名目にこれまで先送りされてきた「政治体制」(中国語の「政治体制」はその基礎たる「政治制度」の具体的表現形態を含意、「經濟体制」と「經濟制度」の關係も同様)の改革を進めなければ、経済的土台における市場經濟の拡大と政治体制における一党独裁との間の矛盾は極限にまで高まっていくことになる。「改革・開放」の継続を大前提とするかぎり、この矛盾の解消の主たる改革方向の一つは、理念的には、自由・平等競争の市場經濟の成熟化に照応させて、政治行為の主体を複數多元化した民主の普遍化、制度化および思想の生産と伝播の平等な機会を保証する文化の多元化を形成することであろう。<sup>(76)</sup>また、中国は二〇〇一年十二月一〇日に世界貿易機関(WTO)に正式に加盟したが、これは国内法体制の一定の体系的な変革を必須的に要求するものである。<sup>(77)</sup>

もつとも、一党独裁制から政權を争う複数政党制への転換は近い将来、予想され得ないし、この転換期に生じる「権力の空白」に政治的、経済的、社会的に堪え得る諸条件はいまだ中国で形成されていない。こういった状況からして、中国は、今後、「劇進的」改革ではなく、現在の国家体制を基本的に維持しながら、その体制内で憲政主義上の改革を「漸進的」に時間をかけて積み重ねていく方策を志向するであろうと考えられる。<sup>(76)</sup>

(70) たとえば、第二条は「中国共産党は、全中国人民の指導的中核である。労働者階級は、自己の前衛である中国共産党を通して、国家に対する指導を実現する。」と、第十五条は「中国人民解放軍と民兵は、中国共産党が指導する労働者・農民の子弟兵であり、各民族人民の武装力である。」と、第十六条は「全国人民代表大会は、中国共産党の指導下の最高国家権力機関である。」と規定していた。

(71) 具体的には憲法序言と憲法第一条の「解釈」を通してである。つまり、憲法序言の「中国の新民主主義革命の勝利と社会主義事業の成果は、いずれも中国の各民族人民が、中国共産党の統率的指導のもと、マルクス・レーニン主義と毛沢東思想の導きに基づき、……獲得したものである。」「中国の各民族人民は、引き続き中国共産党の統率的指導のもと、……わが国を富強・民主・文明をそなえた社会主義国家に築き上げるであろう。」という文言は、国家に対する党の統率的指導を説明しており、また第一条は「中華人民共和国は、労働者階級の指導する、労働同盟を基礎とした、人民民主独裁の社会主義国家である。」と規定しているが、労働者階級の指導は中国共産党を通して実現されるものであり、この条文は実質上、中国共産党の統率的指導の地位を定めている、と解釈しているのである（肖蔚雲・前掲『論憲法』七八九頁参照）。

(72) この「法輪功」取締りは現在まで継続しており、二〇〇二年三月の第九期全国人民代表大会第五回会議において、國務院総理の朱鎔基は、その「政府活動報告」のなかで、「法輪功」等の邪教組織との闘争を引き続き展開する」ことを強調している。また、二〇〇三年三月の第一〇期全国人民代表大会第一回会議での朱鎔基「政府活動報告」も、「邪教組織の犯罪活動」の取締りと処罰に言及している。なお、中国での「法輪功」＝「邪教」論の詳細は、中国社会科学院「法輪功」現象綜合研究課題組『法輪功』現象評析』社会科学文献出版社、二〇〇一年。

(73) これより前、江沢民は小会議では、一九九六年二月の中共中央主催「法制講座」において「法治」に言及していた。なお、「法

「治」がそれまで用いられなかったのは、その概念が「ブルジョア的」であるという批判が党内でまだ有力に存在していたことによる。「法制」は制度・方法原則であり、法律と制度あるいは法律制度、および「法に依拠して事を処理する」という方法原則すなわち「依拠すべき法があること、法があれば必ず依拠すること、法の執行は必ず厳格であること、法に違反すれば必ず追及すること」(「有法可依、有法必依、執法必嚴、違法必究」という原則を含む。「法治」は制度・方法原則をも含むが、「人治」との対比で用いられ、かつ「民主」「人權」の価値原理と結合している。

(74) 当該綱要の意義の詳しい説明は、曹康泰「認真貫徹『全面推進依法行政實施綱要』建設法治政府、構建和諧社會」『中国法律年鑑(二〇〇五年)』三八頁以下参照。

(75) 市場化との関連では、一九九九年の憲法改正で、社会主義的市場經濟の単なる「実行」ではなく、「発展」という文言が序言に規定されたことにも注意する必要がある。

(76) 楊海坤「中国走向憲政之路」『安徽大學法律評論』二〇〇一年第一卷、八頁以下参照。当該論文は、また、中国共産党が自己改革して、「党の統率的指導下の憲政」から「憲政体制下の党の統率的指導」へ向かうべきことも論じている。その他の改革論については、常健『當代中國權利規範的轉型』天津人民出版社、二〇〇〇年、七章、九章、張千帆「憲政、法治與經濟發展——一個初步的理論框架」『同濟大學學報(社科版)』二〇〇五年二期、八〇頁以下。

(77) このことを考察した論稿は少なくないが、まとまったものとして当面、李歩雲、江平主編『WTO與中國法制建設』中国方正出版社、二〇〇一年、程宝库『WTO與中國的法治建設』天津大學出版社、二〇〇三年等を参照。中国では、WTO加盟を評価する論が今のところ支配的であるが、しかしWTOと密接不可分であるいわゆる「グローバリズム」(中国語で「全球化」は経済的、政治的、文化的に重い問題を内包しており、中国も早晚、先鋭化した矛盾に直面することになるのではないかと思われる。

(78) このことと、中国が一九九九年の憲法改正で、社会主義の初級段階の「長期性」を序言に規定したことは無関係ではない。また、「漸進的」改革との関連では、中国の現実を「基本的国情」と認識して、それを前提に議論するという方法論が中国では有力である。いわゆる「時差」論もその一つである。これは、中国憲法と西側の国家の憲法には「時差」があり、この差異は、主に法治観念、民主の実践、憲法観念、憲法原則、憲法本文、憲法の司法適用等に表れており、これらの問題は西側の国家では解決されているが、中国ではいまだ解決されておらず、この時差を真剣に考慮しなければならないとする論である(胡



錦光、陳雄「關於中国憲法學研究方法的思考」『浙江學刊』二〇〇五年四期、一三六頁）。この「時差」論は重要な視点ではあるが、場合によっては現実の「弁明」となりかねない性質のものでもある。

## 第二節 中国共産党と憲法制定・改正の建議権

中国では、一九四九年の中華人民共和國樹立後から今日まで、中国人民政治協商會議共同綱領（臨時憲法）を含めて五種の憲法が制定され、条文の部分的改正は、一九七八年憲法下で二回、現行の一九八二年憲法下で四回行われてきた。そして、これらの制定と改正の建議はすべて中国共産党によってなされている。つまり、国家の「根本大法」たる憲法の制定と改正の建議権を中国共産党が掌握しているのである。この憲法制定・改正建議権は中国共産党の統率的指導権に含まれる最も重要な権限の一つである。ただし、当該権限の憲法上の明文規定は、過去も現在もなく、一九五四年憲法の制定以来の「中国の憲法慣例<sup>79)</sup>」であるとされている。

この憲法制定・改正の建議権の行使について、現行の一九八二年憲法の制定と最新の二〇〇四年の憲法改正のそれぞれの過程を素材として、具体的にみてみる。

### （１）一九八二年憲法の制定過程

一九七八年十二月、中国共産党は第一期中央委員會第三回総会（二期三中全会）を開催し、その会議で、それまでの「階級闘争をかなめとする」というスローガンの使用を停止して、活動の重点を社会主義的現代化の建設に移すことを決定した。一九八一年六月、党は第一期中央委員會第六回総会で、建国以来の社会主義革命と社会主義建設の経験・教訓を、とりわけ「プロレタリア文化大革命」の経験・教訓を全面的に総括し、建国以来の多くの重大な歴史的問

題に対して分析を行い、その結果を公表した。<sup>(80)</sup> そうして、一九八二年九月の党の第一二回全国代表大会は社会主義的現代化の建設の新局面を全面的に切り開くという戦略的政策を確定した。現行憲法はこの大変動の時期に制定された。

現行憲法制定の具体的な過程は次の通りである。

一九七八年憲法の第二次部分的改正の直後の一九八〇年九月、中共中央は、第五期全国人民代表大会第三回会議に対して「憲法改正および憲法改正委員会の設立に関する建議」を提出し、憲法改正の作業に責任を負う憲法改正委員会の設立を決定した。

当該委員会は、党中央の各部門、國務院、最高人民法院、最高人民檢察院、各民主党派、各人民団体、各省、自治区、直轄市および各方面の広汎な意見を聴取・研究したあと、一九八二年二月、「中華人民共和國憲法改正草案（討論稿）」を提出した。この草案が党中央書記処の討議・修正と党中央政治局の原則的承認を経たあと、憲法改正委員会第二回会議はさらに草案に討議・修正を加えると同時に、全国人民代表大会常務委員会委員、全国政治協商會議委員、中央各部門、各省、自治区、直轄市が提出した修正意見を参考のうえ、憲法改正草案（改正稿）を作成した。これが党中央書記処の原則的承認を経たあと、憲法改正委員会第三回会議は、更なる討議・修正のあと、「中華人民共和國憲法改正草案」を採択した。

同年四月、第五期全国人民代表大会常務委員会第二三回会議は憲法改正草案を公布し、全国の討論に付した。四ヶ月余の討論を経て、八月に討論は終結した。そこで提示された各意見・建議について、憲法改正委員会は第四回会議、第五回会議を開催して討議・研究し、最終的に修正した「中華人民共和國憲法改正草案」を作成し、これを第五期全国人民代表大会第五回会議の審議に提出することを決定した。

一九八二年一二月四日、第五期全国人民代表大会第五回会議は総会を開き、「中華人民共和國憲法」を表決・採択し



た。代表は合わせて三四二一人で、このうち出席投票者は三〇四〇人、賛成三〇三七票、棄権三票であった。

## （2）二〇〇四年の憲法改正過程<sup>81</sup>

二〇〇四年の改正過程は、一九八二年憲法に対するそれまで三回の改正過程と比較して、次のような特徴がある。第一に、これまでは、先ず改正案を作成し、その後で改正案に対する各方面の意見を求めたが、今回は、先ず広く意見を求め、その後で改正案を作成した。第二に、これまでの憲法改正建議は、中共中央政治局の討論後に全人代常務委員会に対して提出されていたが、今回の建議は、中共中央政治局の討論後、党中央委員会総会の審議を経て、全人代常務委員会に対して提出された。第三に、これまでの憲法改正は、中共中央が憲法改正建議を提出してから全人代が憲法改正案を採択するまで、文言は一字も改められなかったが（一九九九年の第三回の改正時に全人代会議上で代表連名による補充改正案が提出されたことはある）、今回の全人代会議の審議においては、重要部分でないにしても、代表たちが提出した意見にもとづいて、憲法改正案（草案）の文言の一部修正が行われた。

これらは、憲法改正の手続きの面における「民主化」志向の一つの表われとして評価できるだろう。他方で、中共中央は、憲法改正案の内容がほぼ集約されてきた二〇〇三年九月、メディア、大学、研究所等が憲法改正問題について自由な報道、意見発表等を行うことを禁止する内部通達を出した。こうした硬軟の方策の同時遂行は、党指導部がいわゆる「漸進式改革」を堅持していることを示している。

今回の憲法改正は、具体的には次のような過程で行われた。

二〇〇二年一月、中共中央政治局常務委員会は「二〇〇三年活動要点」のなかで、新しい情勢下での党と国家の事業の発展の要求にもとづいて、憲法改正活動に着手することを提示。

二〇〇三年三月初旬、党総書記の胡錦濤が、憲法改正活動を速やかに開始するように指示。

三月二七日、中共中央政治局常務委員会の会議は、憲法改正活動の研究と配置を行い、憲法改正上の総原則を確定。これは、憲法改正の全過程において党の指導を真剣に強化し、民主を十分に発揚し、各方面の意見を広範に聴取し、厳格に法に依って処理することを強調すること、および全人代常務委員会委員長の呉邦国を組長とする「中央憲法改正小組」を成立させ、中共中央政治局常務委員会の指導下で活動を行うこと、である。

四月初旬、中共中央は憲法改正に対する意見を広く求める通知を発し、各省、自治区、直轄市の人民代表大会常務委員会の党組織が調査・研究にもとづき、当該省、自治区、直轄市の党委員会の常務委員会の討論を経て中央へ報告することを求める。

五月下旬から六月にかけて、中央憲法改正小組は、上海、成都、北京において六回の座談会を開催し、各省、自治区、直轄市の人民代表大会常務委員会の党組織の責任者、中央党組織の各部・委員会と国家机关の各部・委員会の責任者、一部の大国有企業と私営企業の責任者、法学と経済学の専門家の意見を聴取し、また全国人民代表大会代表、全国政治協商會議委員および一部の理論活動担当者の憲法改正に対する意見を整理し、さらに世界の主要国の憲法の関連規定を調査・研究。これらを基礎にして、中央憲法改正小組は、憲法の一部の内容を改正することに関する建議を立案（「草案意見収集稿」）。この草案意見収集稿を、中共中央政治局常務委員会と中共中央政治局會議は、それぞれ七月三一日、八月一日に原則的に承認。

八月一八日、中共中央は、草案意見収集稿を各省、自治区、直轄市の党委員会、中央党組織の各部・委員会、国家机关各部・委員会の党組織、軍事委員会総政治部、各人民団体党組織に発出し、意見を求める。

八月二八日、胡錦濤は、各民主党派中央、全国工商連合会の責任者、無党派人士と座談会を主催し意見を求める。

九月一二日、中央憲法改正小組は、一部の理論活動担当者、法学専門家、経済学専門家と座談会を主催し、それぞれの意見を聴取。

中央憲法改正小組は、各地方、各部門、各方面の意見と建議にもとづいて逐条的に研究し、草案意見収集稿に対して修正と補充を加える。

九月一八日の中共中央政治局常務委員会會議、および九月二九日の中共中央政治局會議における審議・同意を経て、「憲法の一部の内容を改正することに関する中共中央の建議（草案討論稿）」を作成。

一〇月一日、党第一六期中央委員会第三回総会が開催され、呉邦国が「憲法の一部の内容を改正することに関する中共中央の建議（草案討論稿）」について説明。同月一四日、総会は「憲法の一部の内容を改正することに関する中共中央の建議」を採択。

二月一二日、党中央委員会は、全人代常務委員会が法の定める手続きにしたがって、憲法改正案議案を第一〇期全人代第二回會議の審議のために提出することを建議。

二月一六日、第一〇期全人代常務委員会第一〇回委員長會議が開催され、「憲法の一部の内容を改正することに関する中共中央の建議」を審議するため、それを第一〇期全人代常務委員会第六回會議に提出することを決定。

二月二二日、第一〇期全人代常務委員会第六回會議（二月二二日（二七日）の審議のために提出。全人代常務委員会副委員長の王兆国が憲法改正の建議に関して説明。

同會議は、憲法第六四条が規定する憲法改正の手続きに照らし、「憲法の一部の内容を改正することに関する中共中央の建議」を基礎として、「憲法改正案（草案）」を作成。

二月二七日、會議に出席した一五三名の常務委員会委員は満票で、憲法改正案（草案）を採択し、これを第一〇期

全人代第二回会議での審議のために提出することを決定。

二〇〇四年三月五日～一四日、第一〇期全人代第二回会議を開催。三月八日、王兆国が、同会議上で、「中華人民共和国憲法改正案（草案）」に関して説明。この審議において、憲法改正案（草案）の文言の一部を修正。三月一四日、同会議は三分の二以上の多数で憲法改正案を採択。無記名投票の結果、配布二九〇三票、回収二八九一票、有効二八九〇票、このうち賛成二八六三票、反対一〇票、棄権一七票。

以上から理解されることは、中国共産党が掌握しているのは憲法制定・改正の建議権のみでなく、建議されたあとの制定・改正の過程においても、修正案の処理を含めて、中国共産党が一貫して統率的に指導しているということである。

さらに注意すべきは、中国共産党の新たな政策・方針の提示と憲法の制定・改正との不可分性である。一九八二年憲法の制定は、一九七八年二月からの「改革・開放」政策への大転回および一九八一年六月の「建国以来の党の若干の歴史的問題に関する決議」と不可分であったし、またこの一九八二年憲法は、一九八八年四月、一九九三年三月、一九九九年三月、二〇〇四年三月に一部改正された。ほぼ五～六年ごとに改正されてきたといえる。これは、五年ごとに開催される中国共産党の全国代表大会に対応している。<sup>(82)</sup>つまり、党の全国代表大会で決定された新しい政策、方針にもとづいて国家の根本大法が改正されているわけである。いわば、憲法上の手続きを通して、「党の意志」が「国家の意志」へ昇華<sup>(83)</sup>されているのである。

要するに、中国共産党が憲法そのものに対する最大・最上の「監督権」を掌握しているのであり、有力の憲法学者の許崇徳も、「中国共産党がなければ社会主義の新中国はなく、人民の根本的意志を表す憲法はあり得ない。中国では、共産党を除いて、いかなる政党も、人民を指導して新中国を建立し、社会主義の憲法を制定することはできない。この

ため、中国共産党の統率的指導は憲法の制定・改正の成功の鍵である」と断じる。<sup>(84)</sup>

しかし、中国共産党の統率的指導の絶対性は、一九八二年憲法下で、少なくとも学説上では異議が呈されてきている。このことは、次節の中国共産党は憲法監督の対象となり得るかという問題と関係している。

(79) 韓大元編著『一九五四年憲法與新中国憲政』湖南人民出版社、二〇〇四年、五〇二頁。

(80) これが、「建国以来の党の若干の歴史的問題に關する決議」（一九八一年六月二七日）である。この決議の内容と詳細な注釈は、中共中央文献研究室『關於建国以来党的若干歷史問題敵決議注釈本（修訂）』（人民出版社、一九八五年）を参照。

(81) この改正過程の詳細は、土屋英雄「中国の憲法改正」国立国会図書館調査及び立法考査局『レファレンス』二〇〇四年九月号、六〇頁以下参照。

(82) 一九八七年の党第一三回全国代表大会↓一九八八年の憲法改正、一九九二年の党第一四回全国代表大会↓一九九三年の憲法改正、一九九七年の党第一五回全国代表大会↓一九九九年の憲法改正、二〇〇二年の党第一六回全国代表大会↓二〇〇四年の憲法改正。

(83) 韓大元・前掲『一九五四年憲法與新中国憲政』五〇二頁参照。

(84) 許崇徳・前掲『中華人民共和國憲法史』八七七頁。

### 第三節 中国共産党は憲法監督の対象となり得るか

中国共産党は憲法監督の対象となり得るか。すなわち、憲法上では憲法監督権を有する全国人民代表大会およびその常務委員会は、政治上の被指導者として、政治上の指導者たる中国共産党（その活動およびそれが制定する規範的文書）を監督できるのか。これについては肯定説と否定説があるが、学界の多数説は前者である。<sup>(85)</sup>

(1) 肯定説の根拠<sup>86)</sup>

① 中国共産党と民主党派の間には政治上の指導と被指導の関係があるが、共産党は民主党派に対して「長期共存、相互監督」の方針をとっており、共産党は民主党派を監督すると同時に民主党派の監督を受ける。

② 共産党は労働者階級の前衛隊であり、労働者階級と労働者階級を代表とする広大な人民の利益以外に自身の特殊な利益をもっていない。よって、共産党は全国人民代表大会およびその常務委員会が集中的に体现ないし代表する全国各民族人民の意思と利益に違背することはできないので、全国人民を代表して国家権力を行使する全国人民代表大会およびその常務委員会は共産党に対して監督を行うことができるものでなければならない。

③ マルクス・レーニン主義を指導として全国人民の最大利益の実現の追求を出発点とする共産党は、人民が自身の国家権力機関を通して監督を行うという道理を決して恐れない。

④ 中華人民共和国の一切の権力は人民に属し、人民はその代表たる全国人民代表大会およびその常務委員会を通して権力を行使し、全国人民代表大会およびその常務委員会は人民に責任を負い、人民の監督を受ける。この関係上、人民代表大会のその他の国家機関に対する監督は実質上、国家機関に対する人民の監督である。よって、人民代表大会およびその常務委員会の共産党に対する監督は、實際上、人民の党組織に対する監督である。この憲法上の根拠は、憲法第五条、第六十二条二号、第六十七条一号である。

⑤ 建国以来の経験・教訓は、共産党に対する有効な監督の樹立は国家の安定・団結を保証し、文化大革命の悲劇の再来を避ける重要な保証の一つであることを深刻に表している。

⑥ 共産党の規約も、党は必ず憲法と法律の範囲内で活動しなければならないと明確に規定している。

⑦ 共産党は實際上、中国の政治生活における決定的な力であり、それが違憲の行為をした場合、憲法の権威に対する

破壊が生み出す影響は巨大であり、これは他の国家機関、社会組織の影響とは比べものにならない。

## （２）否定説の根拠<sup>87)</sup>

①憲法の規定からみて、全国人民代表大会およびその常務委員会は、それらが選出ないし任命して創出した国家機関およびその人員に対して監督を行うことができるだけであり、党の組織は決して全国人民代表大会およびその常務委員会によって創出されたものでなく、よって全国人民代表大会およびその常務委員会は、憲法監督の対象に共産党を入れることはできない。

②憲法第五条の規定（憲法と法律に違背する一切の行為は必ず追及されなければならない）は、ただ一般的、原則的に規定しているにすぎず、このことから全国人民代表大会およびその常務委員会が共産党を監督できるという結論を得ることはできない。

③憲法第五条が規定しているのは「追及」であって「監督」ではない。

④全国人民代表大会およびその常務委員会が共産党を監督できることを承認することは、「以党代政」「党政不分」を認めることに等しい。党組織の文書、決議はたとえ誤りがあつたり違憲の内容であっても、全国人民代表大会およびその常務委員会は、直接に取消したり、無効を宣布したりすることはできず、ただ批判・建議を提出し、党の組織自身によつて訂正させることができるだけである。<sup>88)</sup>

以上の肯定説、否定説のうち、党の統率的指導の具体的権力性に重点を置くと、肯定説が説得力を有しているが、憲法の構造と規定の形式面に重点を置くと、否定説が説得力を有している。いずれにしても、少なくとも「現行の憲法監



「監督制度」を前提とするかぎり、党を憲法監督の対象とすることは困難であろうと考えられる。

もつとも、党が憲法監督の対象になり得るかどうかの問題は、単に憲法監督のシステムのみに関わるものでなく、根源的には国家体制そのものに関わるものである。つまり、党を憲法監督の対象とする可能性は、国家体制の改革の可能性と不可分である。その改革の一つの方向は、党を憲法の枠組み内の指導的国家機関と正式に位置づけたあとで、党を憲法監督の対象とするというそれである。

他方で、党を憲法監督の対象としない方向での改革もあり得る。すなわち、これまでの「一党独裁体制」（共産党と国家の癒着、国家に対する共産党の直接的指導という「権力的体制」）を、体制内の改革の積み重ねを通して、中期的に、「一党支配体制」（共産党と国家の組織的・人的分離、国家に対する間接的指導という「権威的体制」）へ移行させ、そしてこの体制下で、長期的には、執政党たる共産党の地位を維持しながらの複数政党の容認という「一党優位体制」へ変移、全国人民代表大会の名実共の「最高の国家権力機関」化、統一戦線組織たる中国人民政治協商会議の人民代表大会に次ぐ「第二院」化、という可能性である。こうした共産党と国家の分離が漸進的に具体化されていけば、党を憲法監督の対象にすることができるとかを議論する現実的必要性も減じていくであろう。

(85) 王広輝主編・前掲『通向憲政之路』四一三頁以下、陳雲生・前掲『憲法監督司法化』五一七頁以下参照。

(86) 肯定説として、王景榮「論加強和完善の領導」『憲法論文集（統編）』群衆出版社、一九八二年、曾恒、鐘明「論人大常委會對黨組織的憲法監督」『法学季刊』一九八七年一期、蔡定劍「試論人大及其常委會監督的对象和内容」『全國人大常委會公報（哲社版）』一九九六年四期、劉嗣元「憲法監督司法化若干問題的理論探討」『法商研究』二〇〇二年三期、湯嘯天「治黨從嚴」與憲法訴訟」『江蘇行政學院學報』二〇〇二年二期、黃學賢「完善我國憲法監督機制的探討」『中國法學會憲法學研究會編』『憲法研究』第一卷、法律出版社、二〇〇二年等。



(87) 吳文泰「關於人大及其常委会可不可以監督共產黨組織的問題的初步探討」前掲『論人大及其常委会的監督權』。

(88) その他、次の論も、実質的にはここでの否定説に含まれ得る。①憲法の序言、第一条からして、国家机关に対する党の關係では、党が統率的指導の地位にあり、もし党を人民代表大会の監督の下に置けば、それは憲法が規定する原則に違背することになる。②人民代表大会の監督は国家机关に対するものを指す。もし党と国家机关を同等としたり混淆したりすれば、国家机关の概念を曖昧にするだけでなく、党の統率的指導の地位を低めることになる。③憲法第五条は、「中華人民共和国は、法律に基づいて国を治めることを実行し、社会主義的法治国家を建設する。」「国家は、社会主義的法制の統一と尊厳を維持する。」「すべての法律、行政法規、地方的法規は、憲法に抵触してはならない。」「すべての国家机关、武装力、各政党、各社会团体、各企業・事業組織は、憲法と法律を遵守しなければならない。憲法および法律に違反するすべての行為は追及されなければならない。」「いかなる組織または個人も、憲法と法律を超越する特権を有してはならない。」「と規定しているが、これらは主に、法制の堅持を述べているのであつて監督を述べておらず、ましてや人民代表大会が政党を監督できるとは述べていない。政党、団体の憲法ないし法律に違反する行為に対して、いかなる手続きで解決すべきは、憲法第五条はなら規定していない。全国人民代表大会とその常務委員会が憲法の実施を監督する権限を有するとしても、そこからさらに進めて人民代表大会が党を監督できると推論することは法的根拠がない（肖蔚雲・前掲『論憲法』七九〇頁）。

## 結語

既述のように、中国共産党総書記兼国家主席の胡錦濤は、二〇〇二年二月の「中華人民共和国憲法公布・施行二〇周年記念講演」において、憲法保障制度について「改革の意思」を明示した。この改革の意思を具体化する試金石の一つは、いわゆる「監督法」の制定であつた。「中華人民共和国全国人民代表大会および地方各級人民代表大会監督法」の起草作業は、二〇〇一年から全人代常務委員会を始められ、二〇〇二年八月の当該委員会會議で監督法草案の初歩的審議がなされた。この草案内容をみるに、草案は全七章七三条からなり、第二章「憲法と法律の実施の監督」（第八条～二一条）は、全人代及びその常務委員会の憲法と法律の実施の監督権限その他をより具体的に規定するにとどまり、憲法監督と

の関わりでの特別の制度上の改革はみられなかった。しかし、それでも当該監督法の起草作業は、憲法保障制度の改革志向の象徴的意味を有していた。

監督法草案はその後、繰り返し修正され、最終的には、二〇〇六年八月二七日、「中華人民共和國各級人民代表大会常務委員会監督法」(第一〇期全人代常務委員会第二三回會議採択、二〇〇七年一月一日施行)として成立した。注意すべきは、当該監督法は、二〇〇二年八月当時の監督法草案との間に顕著な相違がみられることである。

第一に、名称が変更された。草案では人民代表大会の名称が用いられていたが、成立法ではその常設機関である常務委員会の名称が用いられている。格下げである。第二に、草案の第二章「憲法と法律の実施の監督」が、成立法ではまると削除されている。草案でも、憲法監督の改革は規定されていなかったが、それでも全人代およびその常務委員会の憲法と法律の実施の監督権限その他をより具体的に規定していた。第三に、草案では、「全国人民代表大会およびその常務委員会」は「憲法の実施を監督する」、「地方各級人民代表大会およびその常務委員会」は「その行政区域内での憲法の遵守と執行を保証する」と規定されていたが、これらの規定も成立法では削除された。以上の第二と第三の結果、成立法は「憲法監督」とは直接的には無関係のものとなった。第四に、草案では、「全国人民代表大会およびその常務委員会は憲法と法律の実施を監督する。いかなる組織または個人も、憲法と法律を超越する特権を有してはならない。憲法および法律に違反するすべての行為は追及されなければならない。」(第八条)と規定されていたが、このなかの第二文と第三文は、現行憲法の第五条に定められているものであるが、これらの文言が草案において憲法監督とのつながりで規定されていたのは、少なくとも解釈上、共産党および黨員も憲法監督の対象となる可能性を示すものであった。この可能性は、草案第八条の削除によって否定された。

胡錦濤は、当該監督法について、「人民代表大会の監督の目的は、憲法と法律の正確な実施の確保、行政権・裁判権・

檢察権の正確な行使の確保、公民・法人その他の組織の合法的權益の尊重と保護の確保にある<sup>90)</sup>と述べているが、監督法の内容は「憲法の正確な実施の確保」を明文上、完全に欠落させている。これは、既述の「中華人民共和國憲法公布・施行二〇周年記念講演」の趣旨に反するものである。あるいは、中国指導部は、別途、憲法監督に関係する「監督法」の制定を考慮しているのかもしれないが、現段階では、少なくとも立法作業上、制定の動きは表面化していない。憲法監督制度の未建設は「中国の憲法制度の一大欠陥<sup>91)</sup>」であり続けている。いずれにしても、憲法保障制度についての「改革の意思」を二〇〇二年に表示していた胡錦濤の鼎の軽重が問われることになる。

二〇〇七年一〇月、党第一七回全国代表大会は、胡錦濤を党総書記に再選した。同大会での政治報告のなかで、胡錦濤は、「人民の知る権利、参与権、表現権、監督権の保障」及び「憲法と法律の実施の強化」を明示した。<sup>92)</sup>二期目の胡錦濤政権の最大の政治課題の一つが憲法保障制度の改革であることは否定され得ない。

(89) 当該草案の内容は、筆者は部分的には既で紹介しておいた（前掲『ジュリスト』二〇〇三年五月一日―一五日合併号、二〇三頁以下参照）。

(90) 『新華月報（「記録」）』二〇〇六年九月号、二六六頁。

(91) 李步雲「中国法治歴史進程的回顧與展望」『法学』二〇〇七年九期、三三二頁。なお、当該論文は、憲法監督制度の建設は「一刻の猶予も許されない（刻不容緩）」と述べているが、憲法監督システムについてのこの種の表現は、最近の中国の法学論文でしばしばみられる。憲法監督システムの建設の切迫の必要性が法学者の共通認識になっていることの証左でもある。

(92) 胡錦濤「高挙中国特色社会主义偉大旗幟為奪取全面建設小康社会新勝利而奮闘——在中国共产党第十七次全国代表大会上的報告（二〇〇七年一〇月一日）」『中国共产党第十七次全国代表大会文件彙編』人民出版社、二〇〇七年、二八―三〇頁。